REGULACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Comentario del artículo 8 al 14 de la Ley 107-13 de la República Dominicana

[REGULATION OF THE ADMINISTRATIVE ACT - Commentary on article 8 to 14 of Law 107-13 of the Dominican Republic]

José María Pacori Cari[1*]

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú. Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Lima en el Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de Pleno Derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal

---

Sumario: 1. ¿Qué es el acto administrativo? - 2. Requisitos de validez del acto administrativo - 3. Principio de presunción de validez - 4. Eficacia del acto administrativo - 4.1. Ejecutoriedad del acto administrativo - 4.2. Eficacia de los actos administrativos - 4.3. Modalidades de notificación - 4.4. Modalidades del acto administrativo - 5. Invalidez de los actos administrativos - 5.1. Nulidad del acto administrativo - 5.2. Anulabilidad del acto administrativo

---

Resumen. *Se ofrece al lector un análisis jurídico sobre la regulación del acto administrativo en el ordenamiento jurídico administrativo de la República Dominicana, estableciendo su concepto, requisitos de validez, eficacia e invalidez a través de la nulidad y anulabilidad.*

Abstract. *The reader is offered a legal analysis on the regulation of the administrative act in the administrative legal system of the Dominican Republic, establishing its concept, validity requirements, effectiveness and invalidity through nullity and voidability.*

Palabras Clave: Procedimiento administrativo – Acto administrativo – Administración Pública

Keywords: Administrative procedure – Administrative act – Public Administration

Recibido 16/08/2024
Aprobado 01/09/2024

[1*] Contacto: corporacionhiramsl@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

Ex nihilo nihil fit[2]. En la teoría de las actuaciones de la Administración Pública encontramos: las actuaciones materiales, los contratos administrativos, los actos de administración interna y los actos administrativos, estos últimos son las declaraciones de voluntad de las entidades públicas que se sustentan, generalmente, en actos de administración interna, que en su ejecución dan lugar a actuaciones materiales y hacen posible, en ciertos casos, la contratación administrativa, luego de procedimientos administrativos de selección, es así que resulta de importancia conocer el régimen jurídico de los actos administrativos, por ser la actuación administrativa más importante para la Administración Pública.

1. ¿QUÉ ES EL ACTO ADMINISTRATIVO?

El artículo 8 de la Ley 107-13 - Ley sobre los Derechos de las Personas en las Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo - de la República Dominicana nos da el concepto de acto administrativo indicando:

"Acto administrativo es toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros".

De lo indicado, tenemos que la definición de acto administrativo tiene las siguientes características:

a. El acto administrativo es una **declaración unilateral de voluntad**, por lo tanto, los actos bilaterales de las entidades públicas, como los contratos administrativos, que incluyen los convenios interinstitucionales, no son considerados actos administrativos desde que en su emisión participan dos (2) o más voluntades, donde una es de la entidad pública.

b. El acto administrativo es una **declaración de voluntad, juicio o conocimiento**, esto es, que implica una decisión sobre la situación jurídica de los administrados, no constituye una opinión, por lo que se diferencia de los actos de administración interna, *verbi gratia*, los informes administrativos que contienen una opinión que no afecta la situación jurídica de los administrados.

c. El acto administrativo es realizado **en ejercicio de la función administrativa**, que está definida en el artículo 2 de la Ley 247-12 – Ley Orgánica de la Administración Pública - que indica

"La función administrativa comprende toda misión, competencia o actividad de interés general, otorgada conforme al principio de juridicidad para regular, diseñar, aprobar, ejecutar, fiscalizar, evaluar y controlar políticas públicas o suministrar servicios públicos, aunque éstos tengan una finalidad industrial o comercial y siempre que no asuman un carácter legislativo o jurisdiccional".

Por lo tanto, el acto administrativo no es un acto de gobierno, acto político, acto legislativo ni acto judicial, pues emana de la función administrativa.

d. El acto administrativo es realizado por una **Administración Pública**, la cual es entendida en su sentido orgánico que comprende a todas las entidades públicas conforme a lo indicado

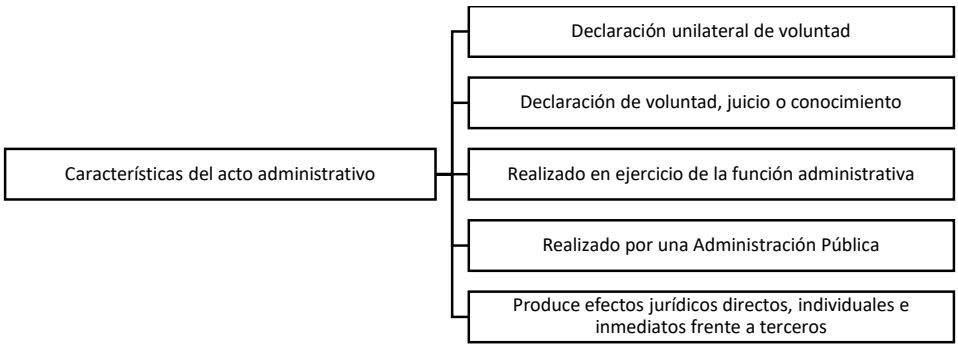
[2] De la nada, nada proviene

en el artículo 6 de la Ley 247-12 – Ley Orgánica de la Administración Pública – de la República Dominicana que indica

"La Administración Pública está conformada por entes y órganos administrativos. Constituyen entes públicos, el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas".

De esta manera, las entidades públicas de los distintos niveles de gobierno se sujetan al régimen jurídico del acto administrativo. También se entenderá por entidad pública a las personas jurídicas de derecho privado que ejercen funciones administrativas o servicios públicos, *verbi gratia*, las universidades privadas que prestan el servicio público de educación superior.

e. El acto administrativo **produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros**, *verbi gratia*, la resolución administrativa que impone una sanción de multa administrativa y la medida correctiva de demolición; asimismo, los efectos del acto administrativo no son generales ni abstractos, por lo que se diferencia de los reglamentos administrativos que son normas administrativas generales y abstractas emitidas por las autoridades administrativas.



2. REQUISITOS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los requisitos de validez del acto administrativo son los siguientes:

a. Competencia. Previsto en el artículo 9 de la Ley 107-13 de la República Dominicana al indicar *"Sólo se considerarán validos los actos administrativos dictados por órgano competente"*, esta competencia se sustenta en el principio de competencia previsto en el inciso 14 del artículo 12 de la Ley 247-12 – Ley Orgánica de la Administración Pública – de la República Dominicana que indica:

"Toda competencia otorgada a los entes y órganos que conforman la Administración Pública comprende una facultad de actuar y una obligación de ejercerla bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente. La competencia será irrenunciable, indelegable e improrrogable, salvo los casos de delegación y avocación".

La competencia administrativa se determina por razón de la materia, territorio, grado, función, turno y cuantía.

b. Procedimiento regular. Previsto en el artículo 9 de la Ley 107-13 de la República Dominicana al indicar que solo se considerarán válidos los actos administrativos dictados *"siguiendo el procedimiento establecido"*, el procedimiento administrativo es el conjunto de actos y diligencias tendientes a la emisión de un acto administrativo, durante la tramitación de todo el procedimiento administrativo se debe de observar el derecho fundamental al debido proceso denominado, en el ámbito administrativo, como **debido procedimiento administrativo** previsto en el inciso 22 del artículo 3 de la Ley 107-13 de la República Dominicana que indica:

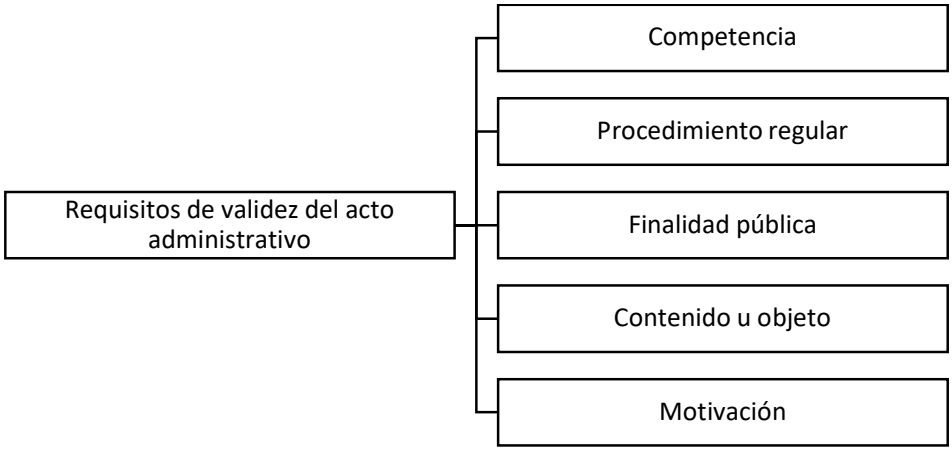
"Principio de debido proceso: Las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y las leyes, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción".

El debido procedimiento administrativo implica, sin ser una enumeración taxativa, los siguientes derechos: notificación válida del acto administrativo, presentación de alegaciones, ofrecer y producir pruebas, informar oralmente, decisión motivada y en plazo razonable.

c. Finalidad pública. Previsto en el artículo 9 de la Ley 107-13 de la República Dominicana al indicar que solo se considerarán válidos los actos administrativos dictados *"respetando los fines previstos por el ordenamiento jurídico para su dictado"*, las autoridades administrativas deben de interpretar las normas administrativas sustantivas haciendo prevalecer el interés público sobre el interés particular del administrado, del servidor o de terceros, *verbi gratia*, contraviene la finalidad pública la resolución administrativa que designa a un hermano del titular de la entidad encargado de las designaciones.

d. Contenido u objeto. Es la decisión adoptada por las autoridades administrativas, *verbi gratia*, la resolución de imponer multa administrativa; conforme al artículo 9, párrafo I de la Ley 107-13 de la República Dominicana se indica que *"Para garantizar la posibilidad de su fiscalización, quedará constancia escrita del contenido de los actos administrativos, incluidos los verbales, con identificación de sus responsables"*. El contenido de los actos administrativos debe ser razonable y posible física y jurídicamente, *verbi gratia*, no se podría disponer el pago de un bono estatal a favor de un fallecido.

e. Motivación. El artículo 9, párrafo II de la Ley 107-13 de la República Dominicana sobre la motivación establece *"La motivación se considerará un requisito de validez de todos aquellos actos administrativos que se pronuncien sobre derechos, tengan un contenido discrecional o generen gasto público"*. Como motivación no se pueden admitir fórmulas genéricas, asimismo, en la motivación de los actos administrativos se tendrá en cuenta que al otorgar un derecho al administrado que no perjudica el interés público o terceros no sería necesaria la motivación debiendo disponerse la conservación del acto administrativo.

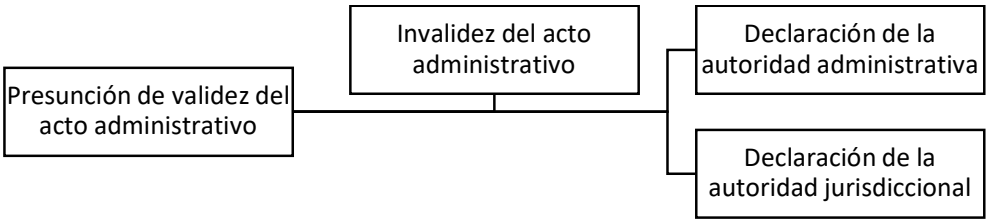


3. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE VALIDEZ

El artículo 10 de la Ley 107-13 de la República Dominicana indica:

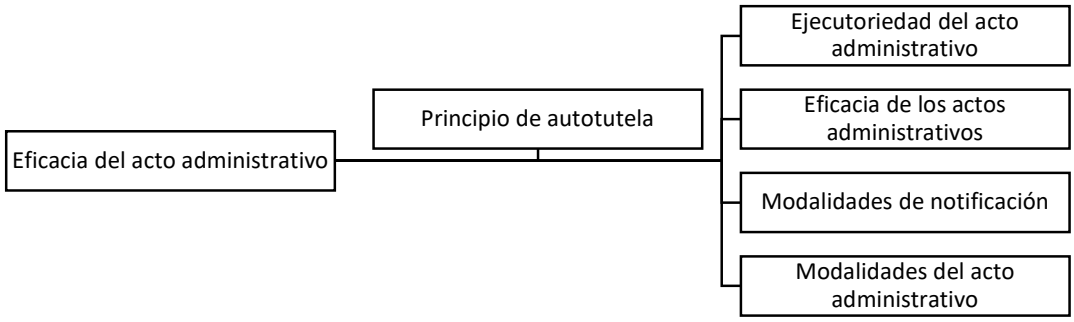
"Todo acto administrativo se considera válido en tanto su invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional de conformidad a esta ley".

Conforme a este principio, el acto administrativo se presume válido, esta presunción es **iuris tantum**, pues admite prueba en contrario, por lo que de acreditarse que la autoridad administrativa ha emitido un acto administrativo que declara la nulidad de otro acto administrativo, este último al ser declarado nulo es inválido perdiendo su eficacia; asimismo, si se acredita que un juez declara la nulidad de un acto administrativo mediante resolución, también el acto es nulo por inválido y pierde eficacia; en ambos casos, declarada la nulidad expresa por resolución administrativa o judicial los administrados y servidores pueden oponerse a su ejecución.



4. EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Es importante diferenciar la validez y la eficacia del acto administrativo, la primera implica analizar el correcto nacimiento del acto administrativo, la segunda implica analizar si el acto emitido debe producir efectos; asimismo, se entiende que el acto administrativo inválido es ineficaz, pero no todo acto ineficaz es necesariamente inválido.



4.1. Ejecutoriedad del acto administrativo. El artículo 11 de la Ley 107-13 de la República Dominicana establece:

"Los actos administrativos válidamente dictados, según su naturaleza, serán ejecutivos y ejecutorios cuando se cumplan sus condiciones de eficacia, en los términos de la ley".

Conforme a la presunción de validez del acto administrativo, este es válido por lo que produce efectos a partir de su notificación o comunicación válidamente realizadas, esto da lugar al **principio de ejecutoriedad de los actos administrativos** por el cual los actos administrativos son ejecutables sin necesidad de recurrir al juez, esto deriva del **principio de autotutela de la Administración Pública**, *verbi gratia*, la interposición de recursos administrativos no suspende la ejecución del acto administrativo, salvo que se refiera a los procedimientos administrativos sancionadores

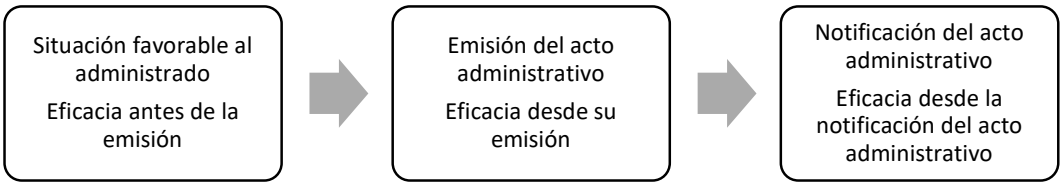
4.2. Eficacia de los actos administrativos. Con relación a la eficacia de los actos administrativos podemos encontrar los siguientes supuestos:

a. Eficacia del acto administrativo antes de su emisión. Un supuesto de esta eficacia es la retroactividad de los actos favorables conforme al artículo 13 de la Ley 107-13 de la República Dominicana que indica *"Podrá concedérseles motivadamente efecto retroactivo a los actos administrativos cuando sólo produzcan efectos favorables y sus presupuestos de hecho y derecho se dieran ya en la fecha a la que se retrotraiga la eficacia del acto"*, *verbi gratia*, la resolución administrativa que otorga pensión a un administrado con retroactividad al momento de la presentación de la solicitud de pensión, con la finalidad de reconocer devengados e intereses legales.

b. Eficacia del acto administrativo desde su emisión. Los actos administrativos que otorgan beneficio al administrado tienen eficacia desde su emisión. El artículo 12 de la Ley 107-13 de la República Dominicana que indica *"Los actos administrativos que otorguen beneficios a las personas se entienden eficaces a partir de la fecha de su emisión"*, *verbi gratia*, la resolución administrativa que dispone el nombramiento de un servidor público con eficacia desde la fecha de emisión del acto administrativo para efectos del reconocimiento de su tiempo de servicios.

c. Eficacia del acto administrativo desde su notificación. Los actos administrativos que desfavorecen a tercero tienen eficacia a partir de su notificación. Conforme al artículo 12 de la Ley 107-13 de la República Dominicana que indica *"La eficacia de los actos que afecten desfavorablemente a terceros requerirá la notificación a los interesados del texto íntegro de la resolución y la*

indicación de las vías y plazos para recurrirla", verbi gratia, la resolución administrativa que impone sanción de multa administrativa al administrado es eficaz a partir de su notificación.



4.3. Modalidades de notificación. Las modalidades de notificación deben de responder a un orden de prelación que tiene por finalidad preservar el derecho del administrado a una notificación válida.

a. Notificación personal. Esta notificación se realiza en el domicilio del interesado, el artículo 12 de la Ley 107-13 de la República Dominicana indica *"La Administración deberá acreditar el intento diligente de notificación en el lugar indicado por el interesado antes de dar por cumplido este trámite"*.

b. Publicación. La publicación sustituye la notificación en los siguientes casos:

i) Cuando el acto tenga por destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas. Obligatoria en los procedimientos administrativos de interés público, *verbi gratia*, los procedimientos administrativos mineros o ambientales.

ii) En los procedimientos de concurrencia competitiva, *verbi gratia*, la publicación de los resultados de un procedimiento de selección de servidores públicos.

Estos supuestos son conformes al párrafo I del artículo 12 de la Ley 107-13 de la República Dominicana que indica

"La publicación de los actos podrá sustituir a la notificación cuando el acto tenga por destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas o en los casos de procedimientos de concurrencia competitiva, indicándose en este último caso el medio válido para la publicación".

La modalidad de publicación también se utilizará cuando no sea posible utilizar la modalidad de notificación personal, siempre y cuando no se perjudique la intimidad conforme al párrafo II del artículo 12 de la Ley 107-13 de la República Dominicana que indica

"También serán publicados los actos administrativos cuando lo exijan las normas o el interés público lo aconseje y no se perjudique la intimidad u otros derechos de las personas".

c. Notificación electrónica. La iniciativa de un gobierno electrónico hace necesaria la inclusión de la notificación electrónica, que para su realización requiere de la autorización expresa y por escrito del administrado.

4.4. Modalidades del acto administrativo. El párrafo III del artículo 12 de la Ley 107-13 de la República Dominicana indica

"Podrá sujetarse motivadamente la eficacia de los actos administrativos a cláusulas accesorias estableciendo en su contenido condición, término o modo".

Conforme a esto, son modalidades del acto administrativo las siguientes:

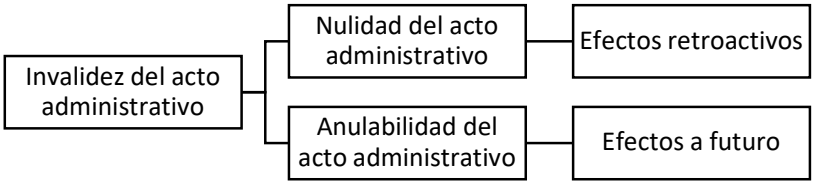
a. Condición. La condición es un hecho futuro e incierto que determina el nacimiento, modificación o extinción de la eficacia de un acto administrativo, *verbi gratia*, la suplencia de un servidor público designado en cargo de confianza está sujeta a su regreso. Esta condición puede ser suspensiva (suspende los efectos del acto administrativo hasta que se dé el hecho futuro e incierto) o resolutiva (extingue los efectos del acto administrativo hasta que se dé el hecho futuro e incierto).

b. Plazo. El plazo es un hecho futuro y cierto que determinada el nacimiento, modificación o extinción de la eficacia del acto administrativa, *verbi gratia*, el otorgamiento de una autorización por el plazo de un año. El plazo puede ser suspensivo (suspende los efectos del acto administrativo hasta que se dé el hecho futuro y cierto) o resolutivo (extingue los efectos del acto administrativo hasta que se dé el hecho futuro y cierto).

c. Modo. El modo es la carga, obligación o gravamen que se impone a través del acto administrativo, *verbi gratia*, disponer la restitución de un bien a otro administrado en los procedimientos administrativos trilaterales.

5. INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En la invalidez del acto administrativo, vemos los supuestos de nulidad y anulabilidad del acto administrativo.



5.1. Nulidad del acto administrativo. El artículo 14 de la Ley 107-13 de la República Dominicana indica:

"Son nulos de pleno derecho los actos administrativos que subviertan el orden constitucional, vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, los dictados por órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo completamente del procedimiento establecido para ello, los carentes de motivación, cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales, los de contenido imposible, los constitutivos de infracción penal y los que incurran en infracciones sancionadas expresamente con nulidad por las leyes".

Conforme a lo anterior, son nulos de pleno derecho los actos administrativos que se encuentren en los siguientes supuestos:

a. Los actos administrativos que **subviertan el orden constitucional o vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución**. El acto

administrativo debe observar el principio de juridicidad previsto en el artículo 3, inciso 1) de la Ley 107-13 de la República Dominicana que indica

"En cuya virtud toda la actuación administrativa se somete plenamente al ordenamiento jurídico del Estado".

Por lo tanto, es nulo el acto administrativo que contraviene las normas constitucionales y los derechos humanos, fundamentales y constitucionales previstos en las normas constitucionales. Asimismo, la violación o amenaza de violación de los derechos fundamentales acarrea la nulidad del acto administrativo.

b. Los actos administrativos dictados por **órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo completamente del procedimiento establecido** para ello. La inobservancia de los requisitos de validez del acto administrativo, también acarrea su nulidad, *verbi gratia*, la emisión de una resolución de sanción administrativa, sin previamente haber otorgado un plazo razonable para que el administrado presente sus descargos.

c. Los actos administrativos **carentes de motivación, cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales**. El ejercicio de la función administrativa dentro del marco de la ley administrativa es discrecionalidad cuando no se establecen todos los supuestos de hecho necesarios para la actuación administrativa, dando libertad a la autoridad administrativa para llenar estos vacíos, por lo que el ejercicio de la discrecionalidad en la emisión de un acto administrativo requiere de su motivación.

d. Los actos administrativos de **contenido imposible**. Esta imposibilidad puede ser física o jurídica, teniendo en cuenta la razonabilidad, *verbi gratia*, no es razonable disponer la ejecución de un acto administrativo declarado prescrito.

e. Los actos administrativos **constitutivos de infracción penal**. Incluye a los actos administrativos que sean consecuencia de la infracción penal; para alegar esta nulidad se requiere de una sentencia penal consentida y ejecutoriada que constituya cosa juzgada con la finalidad de no contravenir el principio de presunción de inocencia.

f. Los actos administrativos que incurran en **infracciones sancionadas expresamente con nulidad por las leyes**, *verbi gratia*, cuando la ley indica que son nulos de pleno derecho los actos administrativos que contravengan la normatividad presupuestal.

La nulidad del acto administrativo es de pleno derecho, siendo que la declaración de nulidad tiene **efectos retroactivos** a la fecha de emisión del acto.

5.2. Anulabilidad del acto administrativo. El párrafo II del artículo 14 de la Ley 107-13 de la República Dominicana establece:

"Se considerarán anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, los que vulneren las normas de procedimiento, los que carezcan de motivación suficiente en el ejercicio de potestades administrativas regladas, y los que se dicten en desviación de poder por cuanto aun respetando las formas externas de su producción se aparten del fin para el que se otorgó la potestad".

Por lo tanto, son supuestos de anulabilidad:

a. Los actos administrativos que incurran en **cualquier infracción del ordenamiento jurídico**. Esto no implica las infracciones a las normas constitucionales, ni los supuestos en los que expresamente la ley disponer la nulidad de pleno derecho, que son sancionados con nulidad.

b. Los actos administrativos que **vulneren las normas de procedimiento**. No se consideran en este supuesto las contravenciones al debido procedimiento administrativo.

c. Los actos administrativos que carezcan de **motivación suficiente** en el ejercicio de potestades administrativas regladas. Este caso no se refiere a la falta de motivación ni a la motivación aparente.

d. Los actos administrativos que se dicten en **desviación de poder** por cuanto aun respetando las formas externas de su producción se aparten del fin para el que se otorgó la potestad.

Declarada la anulabilidad del acto administrativo, este tiene efectos a futuro, a diferencia de la nulidad que tiene efectos retroactivos.

CONCLUSIONES

La regulación del acto administrativo corresponde a lo siguiente: i) concepto del acto administrativo, como declaración unilateral de la voluntad de las entidades públicas que produce efectos sobre las situaciones concretas de los administrados; ii) requisitos de validez (competencia, procedimiento regular, finalidad pública, contenido y motivación); iii) principio de presunción de validez de los actos administrativos, salvo declaración de nulidad expresa por resolución administrativa o judicial; iv) eficacia del acto administrativo que determina sus efectos, las modalidades del acto administrativo y las modalidades de notificación (notificación personal o publicación); y, v) la invalidez del acto administrativo a través de su nulidad o anulabilidad.

REFERENCIAS

- Ley 107-13 (08 de agosto de 2013). Ley sobre los Derechos de las Personas en las Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. República Dominicana.
- Ley 247-12 (14 de agosto de 2012). Ley Orgánica de la Administración Pública. República Dominicana.

Citar artículo

Pacori Cari, José María (2024). Regulación del acto administrativo. Comentario del artículo 8 al 14 de la Ley 107-13 de la República Dominicana. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen VI, Setiembre 2024, pp. 07-16. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.